

CA 1
MT 76
- A66



CANADA

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE
MOTIFS DE DÉCISION

NATIONAL ENERGY BOARD
) REASONS FOR DECISION

Relative à une demande présentée
en vertu de la Loi sur
l'Office national de l'énergie
par

In the Matter of an Application Under
the National Energy Board Act
of

HYDRO-QUÉBEC

Concernant des exportations aux
New England Utilities

HYDRO-QUÉBEC

For Exports to the New England Utilities

EH-1-87

EH-1-87

Mai 1987

May 1987

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE
MOTIFS DE DÉCISION

Relative à une demande présentée
en vertu de la Loi sur
l'Office national de l'énergie
par

HYDRO-QUÉBEC

Concernant des exportations aux
New England Utilities

EH-1-87

Mai 1987

NATIONAL ENERGY BOARD
REASONS FOR DECISION

In the Matter of an Application Under
the National Energy Board Act
of

HYDRO-QUÉBEC

For Exports to the New England Utilities

EH-1-87

May 1987

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

Nº. du Cat. NE 22-1/1987-4
ISBN 0-662-55159-1

Exemplaires disponibles auprès du:

Bureau du soutien de la réglementation
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Canada)
K1A 0E5
(613) 998-7204

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. NE 22-1/1987-4
ISBN 0-662-55159-1

Copies are available on request from:

Regulatory Support Office
National Energy Board
473 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0E5
(613) 998-7204

(i)

EXPOSÉ ET COMPARUTIONS
EH-1-87

RELATIVE À la Loi sur l'Office national de l'énergie et à ses règlements d'application; et

RELATIVE À une demande présentée par Hydro-Québec en vue d'obtenir des licences d'exportation d'électricité aux New England Utilities, en vertu de la Partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie, déposée auprès de l'Office sous le numéro de référence 1923-4/Q2-13.

ENTENDUE à Montréal, au Québec, les 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25 et 26 mars 1987

et à Ottawa, en Ontario, les 9, 10, 13 et 14 avril 1987.

DEVANT:
BEFORE:

J. Farmer	Membre président/Presiding Member
A.B. Gilmour	Membre/Member
C. Senneville	Membre/Member

COMPARUTIONS:
APPEARANCES:

P. R. Fortin	Hydro-Québec
G. Marchand	
M.P. Greene	Churchill Falls (Labrador)
A.M. Bigué	Corporation Limited
W. Lea	Maritime Electric Company, Limited
R.A. McConnell	
J.H. Reynolds	
I. A. Blue, c.r.	Énergie Nouveau-Brunswick
P.J. Dykeman, c.r.	New Brunswick Power
M.P. Greene	Newfoundland and Labrador Hydro
A.M. Bigué	
J.K. Poirier	Nova Scotia Power Corporation
E. Finn	Ontario Hydro
M.P. Greene	Procureur général de Terre-Neuve
A.M. Bigué	Attorney General for the Province of Newfoundland

RECITAL AND APPEARANCES
EH-1-87

IN THE MATTER OF the National Energy Board Act and the Regulations made thereunder; and

IN THE MATTER OF an application by Hydro-Québec for licences to export electricity to the New England Utilities, pursuant to Part VI of the National Energy Board Act. Filed with the Board under File No. 1923-4/Q2-13.

HEARD at Montreal, Quebec on: 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25 and 26 March 1987

and at Ottawa, Ontario on: 9, 10, 13 and 14 April 1987.

(ii)

P. Morris N. Jiwan	Ministre de l'Énergie de l'Ontario Minister of Energy for Ontario
S.S. Curley	Ministre de l'Énergie et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard Minister of Energy and Forestry for the Province of Prince Edward Island
J. Giroux	Procureur général du Québec Attorney General for the Province of Québec
A. Désy	La Fédération de l'U.P.A. de Sherbrooke Inc.
R. Boudreau B. Cleary	Conseil des Attikamek-Montagnais
B. Hanssens W.S. Grodinsky V. Pachanos	Grand Council of the Crees (of Quebec) and the Chisasibi, Eastman, Great Whale River, Mistassini, Nemaska, Waskaganish, Wasanipi and Wemindji bands
H. Lajambe	Société pour vaincre la pollution
D. Tremblay L. Meagher	Office national de l'énergie National Energy Board

TABLE DES MATIÈRES**TABLE OF CONTENTS**

Page	Page	
Exposé et comparutions	i Recital and Appearances	i
Abréviations	iv Abbreviations	iv
1. Historique	1 1. Background	1
2. La demande	3 2. Application	3
3. Conclusions et décision	4 3. Findings and Decision	4
4. Motifs de décision	6 4. Reasons for Decision	6
4.1 Avant-propos	6 4.1 Foreword	6
4.2 Excédent	7 4.2 Surplus	7
4.2.1 Pratique de l'Office et renseignements à fournir	7 4.2.1 Board's Practice and Information Requirements	7
4.2.2 Position d'Hydro-Québec	8 4.2.2 Hydro-Québec's Position	8
4.2.3 Position des intervenants	10 4.2.3 Intervenors' Positions	10
4.2.4 Motifs de décision	11 4.2.4 Reasons for Decision	11
4.3 Prix du service équivalent offert aux Canadiens	13 4.3 Price for Equivalent Service to Canadians	13
4.3.1 Pratique de l'Office et renseignements à fournir	13 4.3.1 Board's Practice and Information Requirements	13
4.3.2 Position d'Hydro-Québec	14 4.3.2 Hydro-Québec's Position	14
4.3.3 Position des intervenants	15 4.3.3 Intervenors' Positions	15
4.3.4 Motifs de décision	18 4.3.4 Reasons for Decision	18
4.4 Utilisation du mécanisme d'offre afin de "sauver" la demande	20 4.4 Use of Offer to Cure Application	20
4.4.1 Position d'Hydro-Québec	20 4.4.1 Hydro-Québec's Position	20
4.4.2 Position des intervenants	20 4.4.2 Intervenors' Positions	20
4.4.3 Motifs de décision	21 4.4.3 Reasons for Decision	21
5.0 Décision	22 5.0 Disposition	22

Abréviations***Unités de mesure***

kV	kilovolt	(1 000 volts)	kV	kilovolt	(1 000 volts)
kW.h	kilowatt-heure	(1 000 watt-heures)	kW.h	kilowatt hour	(1 000 watt hours)
MW	mégawatt	(1 000 kilowatts)	MW	megawatt	(1 000 kilowatts)
GW.h	gigawatt-heure	(1 000 000 kW.h)	GW.h	gigawatt hour	(1 000 000 kW.h)

Noms

Loi	Loi sur l'Office national de l'énergie
Demandeur	Hydro-Québec
Office	Office national de l'énergie
MECL	Maritime Electric Company, Limited
Énergie N.-B.	Énergie Nouveau-Brunswick
Règlement	Règlement sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)

Abbreviations***Units of Measurement***

Act	National Energy Board Act
Applicant	Hydro-Québec
Board	National Energy Board
MECL	Maritime Electric Company, Limited
NB Power	New Brunswick Power
Regulations	National Energy Board Part VI Regulations

Chapitre 1

Historique

Le demandeur, Hydro-Québec, est un service public qui s'occupe à la fois de la production, de la distribution et de la vente au détail d'électricité dans tout le Québec. Ce service public a été constitué en 1944 par une loi de la législature de la province de Québec et ses activités sont régies par la Loi sur Hydro-Québec (L.R.Q. chap. H-5). Ce service public est le propriétaire et l'exploitant d'un réseau d'électricité qui s'étend dans presque toutes les régions du Québec. Aucune interconnexion synchrone ne relie le réseau principal d'Hydro-Québec aux réseaux avoisinants à l'exception des interconnexions avec la centrale Churchill Falls, au Labrador. Cependant, Hydro-Québec a établi des interconnexions asynchrones à courant continu avec les réseaux avoisinants de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ainsi qu'avec ceux des États de la Nouvelle-Angleterre et de l'État de New York. De plus, le réseau d'Hydro-Québec compte un certain nombre de petites interconnexions dans des zones particulières qui fournissent les charges nécessaires aux réseaux avoisinants dans des régions isolées.

Le réseau d'Hydro-Québec compte surtout sur des approvisionnements en énergie hydro-électrique qui lui sont fournis par les grandes centrales exploitées dans les régions de la Côte Nord (Manic-Outardes-Bersimis), du Nord-Ouest (Baie James) et dans les régions de Montréal (Beauharnois-Carillon) et du St-Maurice. De plus, Hydro-Québec achète la plus grande partie de la production de la centrale Churchill Falls, au Labrador, aux termes d'un contrat de vente d'énergie garantie à long terme.

Chapter 1

Background

The Applicant, Hydro-Québec, is a public utility producing, distributing, and retailing electricity throughout the Province of Quebec. It was established in 1944 by an act of the legislature of the Province of Quebec and operates under the authority of the Hydro-Québec Act (R.S.Q.c. H-5). It owns and operates an electric power system which covers nearly all regions of Quebec. The main Hydro-Québec system is not interconnected synchronously with any of the neighbouring systems, with the exception of interconnections to the Churchill Falls plant in Labrador. However, Hydro-Québec has asynchronous direct current interconnections with the neighbouring systems in Ontario and in New Brunswick as well as in the New England States and the State of New York. In addition, there are a number of small localized interconnections which supply isolated loads on neighbouring systems.

Hydro-Québec's system is largely hydro-electric, with major generating facilities located in the North Shore (Manic-Outardes-Bersimis), North West (James Bay), and St-Maurice regions, as well as in the vicinity of Montreal (Beauharnois-Carillon). In addition, it purchases most of the output of the Churchill Falls generating station in Labrador, through a long-term firm contract.

Étant donné qu'Hydro-Québec dispose d'abondantes ressources hydro-électriques et que ses installations se trouvent à proximité de réseaux qui comptent sur la production de centrales alimentées au moyen de combustibles fossiles, ce service a pu exporter de grandes quantités d'énergie excédentaire utilisée pour remplacer l'énergie produite à partir de combustibles. Avant le dépôt de cette demande, Hydro-Québec n'avait pas été obligée d'avancer la date de construction d'installations dont la production aurait servi à répondre à la demande du marché d'exportation puisqu'elle disposait généralement d'énergie excédentaire soit parce que les taux d'augmentation de la demande d'électricité au Québec étaient plus faibles que prévus ou soit parce que l'hydraulicité était supérieure à la moyenne.

Because of the combination of abundant hydro-electric resources and its proximity to systems relying on fossil-fired generation, Hydro-Québec has been able to export substantial quantities of excess energy for fuel-replacement purposes. Prior to this application, such exports have not required the advancement of construction of facilities since excess energy has generally been available due to lower than expected load growth rates in Quebec or better than average water conditions.

Chapitre 2

La demande

La demande d'Hydro-Québec en date du 16 décembre 1985, vise une licence l'autorisant à exporter jusqu'à concurrence de 9 000 GW.h par année d'énergie garantie, soit un total de 70 000 GW.h, aux New England Utilities pour une période de 10 à 14 ans, du 1er septembre 1990 au 31 août de l'an 2004. En prévision de ces exportations, Hydro-Québec devrait avancer les dates prévues de construction et de mise en service des installations de production et de transport qui seraient normalement nécessaires pour satisfaire à sa charge interne. Les nouvelles installations de transport seraient interconnectées à la ligne internationale de transport d'électricité à ± 450 kV reliant son réseau à celui des New England Utilities.

Les exportations seraient faites conformément aux modalités du contrat de vente d'énergie garantie passé le 14 octobre 1985 entre Hydro-Québec et New England Utilities et approuvé par un décret promulgué par la province le 9 octobre 1985.

Chapter 2

Application

By application dated 16 December 1985, Hydro-Québec applied for a licence to export up to 9 000 GW.h annually, 70 000 GW.h in total, of firm energy to the New England Utilities for a period of from 10 to 14 years beginning 1 September 1990 and ending 31 August 2004. To carry out this export, Hydro-Québec would have to advance the construction and in-service dates of generation and transmission facilities it would normally require to meet its domestic load. The added transmission would interconnect with the existing ± 450 kV international power line linking its system to that of the New England Utilities.

The export would be in accordance with the terms of the firm energy contract between Hydro-Québec and the New England Utilities, executed on 14 October 1985 and provincially authorized by decree dated 9 October 1985.

Chapitre 3

Conclusions et décision

Après avoir étudié attentivement la preuve produite et les mémoires présentés avant et au cours de l'audience publique par Hydro-Québec et les autres parties au dossier, l'Office national de l'énergie ("l'Office") conclut que la preuve produite ne permet pas de démontrer ni que l'énergie proposée à l'exportation est excédentaire aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada ni que le prix à l'exportation n'est pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes. En effet, l'Office juge que l'information fournie conformément à l'alinéa 6(2) w) et au sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement sur l'Office national de l'énergie (Partie VI) ("le Règlement") n'est pas suffisante pour convaincre l'Office que les critères énoncés à l'article 83 de la Loi sur l'Office national de l'énergie ("la Loi") sont respectés. L'article 83 exige que l'énergie à exporter ne dépasse pas l'excédent restant après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada et que le prix à l'exportation soit juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public. En considération de l'une ou l'autre de ces conclusions, la demande est rejetée.

Les dispositions pertinentes de la Loi sont énoncées aux alinéas 83 a) et b).

"83. Lorsqu'une demande de licence lui est présentée, l'Office doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes; il doit notamment

- a) s'assurer que la quantité de pétrole, de gaz ou de force motrice à exporter ne dépasse pas l'excédent, après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, eu égard, dans le cas d'une demande d'exportation de pétrole ou de gaz, à l'orientation de la découverte du pétrole ou du gaz au Canada;
- b) s'assurer que le prix devant être exigé par le requérant, pour de la force motrice par lui

Chapter 3

Findings and Decision

Having carefully considered the evidence and submissions provided by Hydro-Québec and other parties of record prior to and during the public hearing, the National Energy Board ("the Board") finds that the evidence presented is insufficient to demonstrate either that the energy proposed to be exported is surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements for use in Canada or that the export price is not less than the price to Canadians for equivalent service in related areas. In effect, the Board finds that the information provided pursuant to paragraph 6(2)(w) and subparagraph 6(2)(z)(ii) of the National Energy Board Part VI Regulations ("the Regulations") does not satisfy the Board that the criteria set out in section 83 of the National Energy Board Act ("the Act") are met. Section 83 requires that the energy to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for the reasonably foreseeable requirements for use in Canada and that the export price is just and reasonable in relation to the public interest. In view of either of these findings, the application is denied.

The pertinent provisions of the Act are paragraphs 83(a) and (b).

"83. On an application for a licence, the Board shall have regard to all considerations that appear to it to be relevant and, without limiting the generality of the foregoing, the Board shall

- (a) satisfy itself that the quantity of oil, gas or power to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for the reasonably foreseeable requirements for use in Canada having regard, in the case of an application to export oil or gas, to the trends in the discovery of oil or gas in Canada;
- (b) satisfy itself that the price to be charged by an applicant for power exported by him is just and

exportée, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public;"

Les dispositions pertinentes du Règlement sont énoncées à l'alinéa 6(2) w) et au sous-alinéa 6(2) z)(ii).

"6.(2) Sans restreindre la portée générale du paragraphe (1), les renseignements que tout requérant décrit au paragraphe (1) est tenu de fournir doivent, sauf autorisation contraire de l'Office, comprendre

reasonable in relation to the public interest;"

The pertinent provisions of the Regulations are paragraph 6(2)(w) and subparagraph 6(2)(z)(ii).

"6.(2) Without restricting the generality of subsection (1), the information required to be furnished by any applicant described in subsection (1) shall, unless otherwise authorized by the Board, include

...

w) tous autres éléments de preuve nécessaires pour démontrer que la puissance et l'énergie électriques dont l'exportation est projetée sont excédentaires, compte tenu des besoins prévisibles de la consommation au Canada auxquels le requérant pourrait raisonnablement répondre pour tout mois de la période pour laquelle la licence est demandée;

(w) any additional evidence necessary to demonstrate that the electric power and energy proposed to be exported are surplus to foreseeable Canadian requirements for use in Canada that the applicant might reasonably supply for every month in the period for which the licence is sought;

...

z) une preuve démontrant que le prix que doit exiger le requérant pour la puissance et l'énergie électriques destinées par lui à l'exportation est juste et raisonnable par rapport à l'intérêt public et, en particulier, que le prix d'exportation

(z) evidence to demonstrate that the price to be charged by the applicant for electric power and energy exported by him is just and reasonable in relation to the public interest, and in particular that the export price

...

(ii) ne sera pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes,"

(ii) would not be less than the price to Canadians for equivalent service in related areas,"

Chapitre 4 **Motifs de décision**

4.1 Avant-propos

Lorsqu'Hydro-Québec a d'abord présenté sa demande, elle n'a fourni aucun renseignement pour satisfaire aux exigences des alinéas 6(2) w) et 6(2) z) du Règlement. L'alinéa 6(2) w) exige de fournir une preuve démontrant que l'électricité dont l'exportation est projetée est excédentaire compte tenu des besoins prévisibles de la consommation au Canada et l'alinéa 6(2) z), une preuve démontrant que le prix exigé pour l'énergie destinée à l'exportation est juste et raisonnable par rapport à l'intérêt public. Plus particulièrement le sous-alinéa 6(2) z)(ii) exige une preuve que le prix d'exportation ne sera pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes ("deuxième critère à l'égard des prix"). Pour satisfaire ces exigences relatives aux renseignements à fournir, il était de pratique courante pour les demandeurs de licences d'exportation de fournir à l'Office, des copies des lettres d'offre de l'électricité proposée à l'exportation faites aux services canadiens économiquement accessibles ainsi que les réponses relatives à ces offres. Avant de procéder plus loin avec cette demande, l'Office a envoyé une demande de renseignements en date du 25 mars 1986 (pièce A-1) en vue d'obtenir l'information manquante.

Dans une lettre de réponse en date du 31 juillet 1986 (pièce B-1), Hydro-Québec a fourni à l'Office l'information additionnelle pour satisfaire, entre autres, aux exigences de l'alinéa 6(2) w) et du sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement. En réponse aux exigences de l'alinéa 6(2) w), Hydro-Québec a indiqué que pour satisfaire aux besoins des réseaux canadiens avoisinants, qu'elle a évalués à 1 600 MW en l'an 2000, elle disposerait encore d'un potentiel hydro-électrique non aménagé de 38 500 MW. En réponse au sous-alinéa 6(2) z)(ii), Hydro-Québec a déclaré qu'elle ne fournissait actuellement aux réseaux directement interconnectés aucun service que l'on pourrait considérer équivalent aux exportations proposées et que, par

Chapter 4 **Reasons for Decision**

4.1 Foreword

When Hydro-Québec first submitted its application, no information was provided in response to paragraphs 6(2)(w) and 6(2)(z) of the Regulations. Paragraph 6(2)(w) requires evidence to demonstrate that the electricity proposed to be exported is surplus to reasonably foreseeable requirements for use in Canada and paragraph 6(2)(z) requires evidence to demonstrate that the proposed export price is just and reasonable in relation to the public interest. In particular, subparagraph 6(2)(z)(ii) requests evidence that the export price would not be less than the price to Canadians for equivalent service in related areas ("the second price test"). To comply with these information requirements it has been normal practice for applicants requesting export licences to provide the Board with copies of offers of proposed exports to economically accessible Canadian utilities and the associated responses. Before proceeding further with this application the Board, on 25 March 1986, issued an information request (Exhibit A-1) to obtain the information lacking in the application.

By letter dated 31 July 1986 (Exhibit B-1), Hydro-Québec responded to the Board's information request by providing additional information intended to respond to, *inter alia*, paragraph 6(2)(w) and subparagraph 6(2)(z)(ii) of the Regulations. In response to paragraph 6(2)(w), Hydro-Québec indicated that it had an undeveloped hydroelectric potential of about 38 500 MW in the year 2000 which was available to meet the foreseeable requirements of the neighbouring Canadian systems, which it estimated to be in the order of 1600 MW in that year. In response to subparagraph 6(2)(z)(ii), Hydro-Québec stated that there were no services currently provided to directly interconnected systems that could be considered to be

conséquent, le critère relatif au prix énoncé au sous-alinéa 6(2) z)(ii) ne pourrait être appliqué au cas présent.

Le 11 septembre 1986, l'Office a envoyé une deuxième demande de renseignements (pièce A-2) dans laquelle il demande de nouveau, entre autres, les renseignements nécessaires pour satisfaire aux exigences du sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement. Dans une lettre en date du 9 janvier 1987 (pièce B-4) qu'elle a envoyée à l'Office en réponse à sa deuxième demande de renseignements, Hydro-Québec a réaffirmé qu'elle ne fournissait aux réseaux directement interconnectés aucun service pouvant être considéré équivalent à l'exportation proposée et qu'elle ne pouvait identifier durant la période visée par sa demande d'exportation aucun service à fournir qui pourrait être considéré équivalent. Comme il a déjà été dit, Hydro-Québec prétendait donc que le critère énoncé au sous-alinéa 6(2) z)(ii) à l'égard des prix ne pouvait être retenu dans l'évaluation de sa demande.

Dans une lettre en date du 16 janvier 1987 (pièce A-3), l'Office a avisé Hydro-Québec qu'en qualité de demandeur il lui incombaît de prouver, à la satisfaction de l'Office, que le prix à l'exportation est juste et raisonnable. Si, faute de preuve, l'Office n'était pas satisfait quant au prix, il n'aurait d'autre choix que de refuser la demande. Dans sa lettre du 22 janvier 1987 (pièce B-5), Hydro-Québec a déclaré notamment qu'elle croyait que la preuve qu'elle produirait à l'audience convaincrait l'Office que le prix à l'exportation est juste et raisonnable en regard de l'intérêt public.

4.2 Excédent

Aux termes de l'alinéa 83 a) de la Loi, l'Office doit "... s'assurer que la quantité de ... force motrice [électricité] à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada...".

4.2.1 Pratique de l'Office et renseignements à fournir

Au cours des années, il s'est développé deux pratiques fondamentales pour aider l'Office à remplir le mandat qu'il a reçu aux termes de l'alinéa 83 a) de la Loi.

equivalent to the proposed export and accordingly, the 6(2)(z)(ii) price criterion could not be applied in the present case.

On 11 September 1986, the Board issued a second information request (Exhibit A-2) again seeking, *inter alia*, information to respond to subparagraph 6(2)(z)(ii) of the Regulations. By letter dated 9 January 1987 (Exhibit B-4), Hydro-Québec responded to the Board's second information request. In its response Hydro-Québec repeated that there were no services provided to directly interconnected systems that could be considered equivalent to the proposed export and Hydro-Québec could not identify any services to be provided during the period of the proposed export which could be considered equivalent. Consequently Hydro-Québec's position was, as has been stated earlier, that the 6(2)(z)(ii) pricing criterion could not be applied in the evaluation of its application.

By letter dated 16 January 1987 (Exhibit A-3), the Board advised Hydro-Québec that it was incumbent upon Hydro-Québec, as applicant, to provide evidence to satisfy the Board that the export price is just and reasonable. If, due to insufficient evidence, the Board was unable to satisfy itself on this matter, the application would have to be denied. In its letter of 22 January 1987 (Exhibit B-5), Hydro-Québec stated that it believed that the evidence it would provide during the hearing would satisfy the Board that the export price is just and reasonable in relation to the public interest.

4.2 Surplus

Under paragraph 83(a) of the Act the Board must "... satisfy itself that the quantity of ... power[electricity] to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for the reasonably foreseeable requirements for use in Canada...".

4.2.1 Board's Practice and Information Requirements

Over time two basic practices have been developed to assist the Board in fulfilling its mandate under paragraph 83(a) of the Act.

La première pratique consiste à faire une évaluation technique de l'aspect excédentaire de l'électricité proposée à l'exportation. L'Office examine les données fournies par le demandeur au sujet de la capacité et de la charge de son réseau et les autres renseignements pertinents présentés par les parties au dossier puis détermine si la quantité d'électricité excédentaire sera suffisante à l'exportation après déduction des besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada. Le Règlement oblige le demandeur à fournir des données présentant sa capacité de production actuelle et prévue, la productibilité de ses centrales, ses prévisions relatives à sa charge de pointe, sa demande d'énergie, ses engagements garantis et ses estimations des besoins de son réseau en matière de réserve de puissance.

La deuxième pratique est ce que l'on appelle le mécanisme "d'offre" selon lequel le service public qui a l'intention d'exporter de l'électricité doit d'abord offrir aux mêmes conditions cette électricité à des services publics canadiens économiquement accessibles. L'Office considérait que les refus à l'égard de ces offres montraient que les services publics canadiens n'avaient donc pas besoin de l'électricité proposée à l'exportation et que, par conséquent, ces quantités pouvaient être considérées excédentaires par rapport aux besoins des Canadiens. Même si le Règlement n'exige pas expressément qu'un demandeur présente à l'Office les offres qu'il a faites et les réponses reçues à l'égard de celles-ci, les demandeurs de licences d'exportation ont l'habitude de fournir ces renseignements pour satisfaire aux exigences de l'alinéa 6(2) w) du Règlement qui exige le dépôt d'une preuve nécessaire pour montrer que l'électricité proposée à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles des consommateurs canadiens.

4.2.2 Position d'Hydro-Québec

Hydro-Québec est d'avis que les seuls "besoins" dont il faudrait tenir compte au regard de l'alinéa 83 a) de la Loi et qui doivent être pris en considération par l'Office dans son étude de la présente demande, sont les besoins de ses propres clients dans la province de Québec et les engagements garantis qu'elle a pris à l'égard d'autres services publics ou d'autres réseaux (qui peuvent se trouver au Québec ou ailleurs). Hydro-Québec fonde sa position sur le fait que

The first practice is a technical evaluation by the Board of the surplus nature of the electricity proposed to be exported. The Board examines system capability and load data provided by the applicant, as well as other relevant information from the parties of record, and assesses whether there will be a sufficient amount of surplus electricity remaining for the proposed exports, after allowing for the reasonably foreseeable requirements for use in Canada. The Regulations require an applicant to submit data describing its existing and planned generating capacity, the capability of its plants to produce electricity, its forecast of peak load and energy demand and firm commitments and its estimate of the requirement for reserve capacity on its system.

The second practice is the so-called "offer" mechanism. In this practice the utility proposing to export electricity first offers this electricity under similar terms and conditions to economically accessible Canadian utilities. Refusals of such offers have been taken by the Board as an indication that Canadian utilities do not require the electricity proposed to be exported and therefore that the proposed exports can be considered as surplus to Canadian requirements. Though the Regulations do not specifically require that offers and associated responses be submitted by an applicant, applicants for export licences have normally provided these in fulfillment of paragraph 6(2)(w) of the Regulations. This paragraph requires the filing of evidence necessary to demonstrate that the electricity proposed to be exported is surplus to reasonably foreseeable requirements for use in Canada.

4.2.2 Hydro-Québec's Position

In Hydro-Québec's view the only "requirements" that should be considered in the context of paragraph 83(a) of the Act, and which the Board needs to take account of in its examination of the present application, are the requirements of Hydro-Québec's own domestic customers plus its firm commitments to supply other utilities or systems (which might be located inside or outside the Province of Quebec). Hydro-Québec bases its position on the premise that electricity is a manufactured

l'électricité est un produit fabriqué pouvant être produit par chaque service public provincial et que chaque service public provincial a la responsabilité de répondre aux "besoins raisonnablement prévisibles" de sa province respective.

Selon Hydro-Québec, les besoins économiques éventuels des autres services canadiens qui peuvent naître du désir de réduire leurs coûts de production ne sont pas des éléments à considérer au regard de l'alinéa 83 a) de la Loi puisque l'excédent exigé conformément à cet article n'a aucune dimension de prix. Hydro-Québec a déclaré que l'alinéa 83 a) n'avait pour objet que de traiter de la disponibilité physique d'une ressource, ou, dans le cas de l'électricité, d'un produit. Puisque l'électricité est un produit physiquement disponible dans chaque province, il s'ensuit que seuls les besoins prévisibles de la province exportatrice doivent être pris en considération lorsqu'il faut établir que l'électricité proposée à l'exportation est excédentaire. De plus, Hydro-Québec a ajouté qu'elle était toujours disposée à négocier et à conclure des ententes avec les réseaux voisins en vue de répondre à leurs besoins en électricité. Ces besoins reposent essentiellement sur des considérations économiques. Étant donné qu'elle possède d'importantes ressources hydro-électriques économiquement aménageables, Hydro-Québec a déclaré qu'elle était disposée à négocier avec les services publics canadiens en vue d'avancer les dates de construction de centrales pour répondre à leurs besoins.

Hydro-Québec a présenté deux autres arguments si jamais son interprétation de l'alinéa 83 a) n'était pas acceptée par l'Office. Premièrement, le demandeur a déclaré qu'en plus des installations existantes et prévues dont la production lui est nécessaire pour satisfaire à sa charge prévue sur le marché québécois et pour respecter ses engagements garantis au cours de la période visée par son projet d'exportation, il dispose également d'un potentiel hydro-électrique non aménagé qu'il pourrait cependant utiliser pour satisfaire aux besoins prévisibles des réseaux canadiens avoisinants au cours de cette même période. Hydro-Québec a fait valoir que l'Office avait déjà tenu compte des réserves potentielles de gaz naturel dans ses méthodes de calcul de l'excédent et que, logiquement, les ressources hydro-électriques potentielles non aménagées devraient être prises en considération dans le calcul de l'excédent d'électricité. Deuxièmement, le

product that each provincial utility is capable of producing, and each provincial utility is responsible for providing for the "reasonably foreseeable requirements" of its respective province.

According to Hydro-Québec, the possible economic requirements of other Canadian utilities that arise from their desire to reduce their electricity production costs are not elements that should be considered in the context of the surplus requirement of paragraph 83(a) of the Act since the surplus requirement as set out has no price dimension. Hydro-Québec stated that the intent of paragraph 83(a) is only to deal with the physical availability of a resource, or, in the case of electricity, of a product. Since electricity is physically available to any province, it follows that only the foreseeable requirements of the individual exporting province need be considered in establishing that a proposed export is surplus. Furthermore, Hydro-Québec added that it is always ready to negotiate with its neighbouring utilities in order to conclude agreements to supply their electricity requirements, which are all based fundamentally on economic considerations. Since it has a considerable amount of economic undeveloped hydro-electric resources, Hydro-Québec stated it is prepared to negotiate with Canadian utilities the advancement of the construction of generating facilities to supply their requirements.

In the event that its interpretation of paragraph 83(a) was not accepted by the Board, Hydro-Québec proposed two alternative arguments. Firstly, the Applicant stated that, in addition to the existing and planned facilities required to meet its forecast domestic load and firm commitments during the export period, its undeveloped hydro-electric potential is available to meet any foreseeable requirements of neighbouring Canadian systems during that period. Hydro-Québec argued that the Board had already taken potential natural gas reserves into consideration in surplus determination procedures and that, by logical extension, undeveloped potential electricity resources should be considered in the calculation of electricity surpluses. Secondly, the Applicant argued that none of the neighbouring utilities had proven to the Board that they had any foreseeable requirements.

demandeur a avancé qu'aucun service public avoisinant n'avait prouvé des besoins prévisibles à l'Office.

Étant donné sa position en ce qui concerne les questions de l'excédent et le deuxième critère de l'Office à l'égard des prix (discutés au chapitre 4.3) Hydro-Québec n'a pas offert, comme à l'habitude, l'électricité proposée à l'exportation aux services publics canadiens économiquement accessibles. Cependant, Hydro-Québec a déclaré que les services publics canadiens interconnectés étaient au courant des exportations qu'elle se proposait de faire et qu'aucun d'eux ne lui a fait part de son intérêt à acheter cette électricité aux conditions "équivalentes" à celles acceptées par le client à l'exportation.

4.2.3 Position des intervenants

À l'exception du procureur général du Québec et des parties au dossier qui n'ont pas commenté la question de l'excédent, tous les intervenants étaient d'avis qu'Hydro-Québec ne s'était pas conformée aux dispositions de l'alinéa 83 a) de la Loi en n'offrant pas à des services publics canadiens économiquement accessibles l'électricité proposée à l'exportation et que, de ce fait, elle n'avait pas fourni de preuve suffisante démontrant que l'électricité proposée à l'exportation serait excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens. De plus, un certain nombre d'intervenants se sont dits d'avis que l'Office ne devrait pas accepter la preuve produite par le demandeur concernant son potentiel hydro-électrique non aménagé pour satisfaire à l'alinéa 83 a) de la Loi. Selon ces intervenants, d'importants obstacles politiques, environnementaux et financiers doivent être surmontés avant que les ressources potentielles puissent être considérées pour satisfaire aux exigences de l'Office à l'égard de l'excédent, au même titre que les installations existantes et prévues incluses dans le plan de développement soumis par un demandeur. Ces intervenants ont déclaré que l'Office n'avait jamais accepté une telle preuve de l'existence de l'excédent et que s'il le faisait cela aurait pour effet de rendre les exigences de la Loi à l'égard de l'excédent complètement inopérantes puisqu'un demandeur pourrait déclarer qu'il était disposé à satisfaire aux besoins des Canadiens au moyen de toutes les ressources potentielles à sa disposition.

Un certain nombre d'intervenants étaient d'avis que le fait que les services publics canadiens

Because of Hydro-Québec's position with respect to the matters of surplus and the Board's second price test (discussed in section 4.3), it did not make the customary offers of the proposed export to economically accessible Canadian utilities. However, it stated that interconnected Canadian utilities had been aware of the proposed export but none of those utilities had, at any time, indicated an interest in accepting the electricity under terms and conditions "equivalent" to those accepted by the export customer.

4.2.3 Intervenors' Positions

With the exception of the Attorney General for Quebec and those parties of record who did not comment on the matter of surplus, it was the position of all intervenors that Hydro-Québec had not complied with paragraph 83(a) of the Act because it had not offered the proposed export to economically accessible Canadian utilities, thereby failing to provide sufficient evidence to demonstrate that the proposed export would be surplus to Canadian requirements. In addition, a number of intervenors expressed the view that the Board should not accept the Applicant's evidence on its undeveloped hydraulic potential as the type of evidence needed to respond to paragraph 83(a) of the Act. According to those intervenors, there are significant political, environmental and financial obstacles to be overcome before potential resources can be considered, in the context of the Board's surplus requirement, on the same basis as the actual and planned facilities included in an applicant's generation expansion plan. They stated that such evidence has never before been accepted by the Board as demonstrating surplus, and that to accept such evidence would be to render the Board's surplus requirement completely ineffective since any applicant could state that it was ready to supply Canadian requirements with whatever potential resources it had at its disposal.

A number of intervenors expressed the view that the fact that interconnected Canadian utilities

interconnectés étaient réellement ou techniquement capables de répondre à leurs propres besoins en électricité n'était pas une raison suffisante pour que l'Office juge qu'il n'existe pas, au Canada, de besoins pour l'électricité proposée à l'exportation; l'excédent doit être déterminé en tenant compte du prix et du coût de l'électricité ainsi que des objectifs économiques nationaux. Selon ces intervenants, l'électricité proposée à l'exportation pourrait être considérée comme excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens seulement si elle a été offerte aux services canadiens d'électricité économiquement accessibles et que ceux-ci aient rejeté l'offre en se fondant sur les résultats de leurs analyses des prix et des coûts pertinents à leurs propres besoins.

Le procureur général du Québec partageait l'avis d'Hydro-Québec qui prétendait que l'excédent devrait être pris en considération seulement en fonction des besoins d'une province. Le procureur général a ajouté que même si une modalité dite "d'offre" peut avoir été utilisée pour démontrer l'existence d'excédent par rapport à la production d'électricité des installations existantes, l'électricité proposée à l'exportation par Hydro-Québec serait en grande partie produite par des installations qui ne sont pas encore construites mais qui le seraient avant les dates prévues pour satisfaire à la demande interne du Québec. Puisque le Québec possède un important potentiel hydro-électrique économiquement aménageable et qu'Hydro-Québec est disposée à négocier l'approvisionnement des autres services publics canadiens, il n'y a plus aucune raison de faire des offres afin de démontrer que l'électricité proposée à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens.

4.2.4 Motifs de décision

L'Office juge que l'interprétation de l'alinéa 83 a), par Hydro-Québec, est incompatible avec la portée "nationale" du libellé de cet alinéa. De l'avis de l'Office, il est inconcevable de penser qu'en utilisant l'expression "besoins d'utilisation au Canada" (souligné de l'Office) le Parlement ait eu l'intention de désigner les besoins d'une province en particulier.

Hydro-Québec a fait valoir qu'il n'existant aucune preuve des besoins raisonnablement prévisibles d'utilisation au Canada, à l'extérieur du Québec, puisqu'aucun service public canadien interconnecté n'a fait part de son intérêt de se

were physically or technically able to provide for their own electricity requirements was not a sufficient consideration to allow the Board to find that a Canadian requirement for electricity proposed to be exported did not exist; surplus must also be determined with reference to the price and cost of electricity as well as national economic goals. According to these intervenors, a proposed export could be considered to be surplus to Canadian requirements only if it had been offered to economically accessible Canadian utilities and rejected on the basis of their analyses of price and cost relevant to their own requirements.

The Attorney General for the Province of Quebec supported Hydro-Québec's position that surplus should be considered only in the context of a province's requirements. The Attorney General added that while an offer condition may have been used in the past to demonstrate surplus based on electricity derived from existing facilities, Hydro-Québec's proposed exports would now be derived in large measure from facilities not yet built, but which would be constructed in advance of the dates required to meet its domestic requirements. Since the Province of Quebec has an abundant supply of economic undeveloped hydro-electric potential and Hydro-Québec is willing to negotiate to supply other Canadian requirements, there is no longer any justification for offers to be made to demonstrate that a proposed export is surplus to Canadian requirements.

4.2.4 Reasons for Decision

The Board finds that Hydro-Québec's interpretation of paragraph 83(a) is incompatible with the "national" scope of the words of that paragraph. In the Board's view, it is inconceivable that it was the intent of Parliament, in using the words "requirements for use in Canada", (underlining added), to mean requirements in any particular province.

Hydro-Québec argued that there was no evidence of any reasonably foreseeable requirements for use in Canada outside of Quebec since no interconnected Canadian utility had at any time indicated an interest in the "equivalent" service ac-

prévaloir du service "équivalent" accepté par le client à l'exportation. Cependant, étant donné que les services publics avoisinants ont déclaré qu'ils désiraient avoir la possibilité d'évaluer une offre comportant des conditions similaires à celles prévues dans le contrat à l'exportation, l'Office n'accepte pas la position d'Hydro-Québec selon laquelle la preuve démontre qu'il n'y a pas de besoins raisonnablement prévisibles à l'extérieur du Québec. L'Office est d'avis que si les offres avaient été faites au prix d'exportation et que si tous les services publics les avaient refusées, il aurait alors eu raison d'accepter la position d'Hydro-Québec à l'égard de l'inexistence de besoins raisonnablement prévisibles à l'extérieur du Québec.

L'Office n'accepte pas la suggestion d'Hydro-Québec selon laquelle l'exigence prévue à l'alinéa 83 a) à l'égard de l'excédent n'a aucune dimension de prix. L'Office n'accepte pas que les ressources non aménagées et non indiquées dans le plan de développement soient considérées, sans tenir compte des prix, pour répondre aux besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens, au regard de l'alinéa 83 a) de la Loi. Une telle acceptation aurait pour effet d'annuler la protection accordée à l'intérêt public en raison de l'exigence que la Loi prévoit à l'égard de l'excédent. Il est évident qu'Hydro-Québec peut être capable de produire de l'électricité à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire qui est à sa disposition. Cependant, l'Office est d'avis que la Loi lui donne le mandat d'assurer que l'électricité actuellement proposée à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins des consommateurs canadiens, au prix offert à l'exportation, en tenant compte de la capacité des installations existantes, des installations en construction, des installations dont la production fait l'objet d'engagements et de celles dont la production n'est pas encore engagée mais planifiée et par conséquent incluse dans le plan de développement du demandeur en vue de satisfaire à ses besoins au cours de la période visée par l'exportation.

En résumé, l'Office n'accepte pas la position d'Hydro-Québec selon laquelle:

- le critère de l'Office à l'égard de l'excédent doit seulement être appliqué au sens restreint des besoins de ses propres clients dans la province de Québec et des engagements garantis qu'elle a pris à l'égard d'autres services publics ou d'autres réseaux,

cepted by the export customer. However, in the face of statements by neighbouring utilities that they wished to be given an opportunity to evaluate an offer with terms similar to those included in the export contract, the Board does not accept Hydro-Québec's position that the evidence demonstrates that there are no reasonably foreseeable requirements outside the Province of Quebec. In the Board's view, had offers been made at the export price and had all utilities declined such offers, then there would be some basis for accepting Hydro-Québec's position that there were no reasonably foreseeable requirements outside the Province of Quebec.

The Board does not accept Hydro-Québec's suggestion that the surplus requirement of paragraph 83(a) has no price dimension. It is the Board's view that if it were to accept that those undeveloped resources not identified in the applicant's generation expansion plan could be applied to supply the foreseeable Canadian requirements in the context of paragraph 83(a) of the Act with no regard to price, then the effect would be to nullify the protection of the public interest which is afforded by the surplus requirement as set out in the Act. It is obvious that Hydro-Québec may well be capable of producing electricity from whatever primary energy sources are available to it. In the Board's view, however, its statutory mandate is to ensure that the actual electricity proposed to be exported is surplus to requirements for use in Canada at the proposed export price, having regard to existing facilities, facilities under construction, committed facilities, and facilities uncommitted but planned and therefore included in the applicant's generation expansion plan to provide for those requirements during the export period.

In summary, the Board does not accept Hydro-Québec's positions that:

- the Board's surplus test should only be applied in the narrow sense of the requirements of Hydro-Québec's own domestic customers plus its firm commitments to supply other utilities or systems,

- l'excédent aux besoins prévisibles des Canadiens peut être déterminé sans tenir compte du prix (à l'exportation),
- aucun réseau public avoisinant n'a besoin du produit destiné à l'exportation.

4.3 Prix du service équivalent offert aux Canadiens

Lorsque l'Office est saisi d'une demande de licence, il doit selon l'alinéa 83 b) "... s'assurer que le prix devant être exigé par le requérant, pour la force motrice par lui exportée, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public;". Le gouverneur en conseil qui légifère aux termes du pouvoir qui lui est délégué par l'alinéa 85(1) a) de la Loi "pour l'accomplissement des fins" de la Partie VI de la Loi, laquelle comprend l'alinéa 83 b), a précisé "l'information à fournir par les demandeurs de licences". Le sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement précise qu'un élément d'information qu'un demandeur de licence doit fournir consiste en "une preuve démontrant que le prix que doit exiger le requérant pour la puissance et l'énergie électriques destinées par lui à l'exportation est juste et raisonnable par rapport à l'intérêt public et, en particulier, que le prix d'exportation...ne sera pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes...". Il est évident que le gouverneur en conseil n'aurait pas précisé l'exigence susmentionnée à moins que l'Office ne doive tenir compte de la preuve produite. Ainsi, cette preuve devient l'un des éléments sur lesquels se fonde l'Office pour s'assurer que le prix à l'exportation est juste et raisonnable à l'égard de l'intérêt public.

4.3.1 Pratique de l'Office et renseignements à fournir

Les demandeurs de licence d'exportation d'électricité ont toujours satisfait au deuxième critère à l'égard des prix en présentant à l'Office une preuve montrant que l'électricité qu'ils se proposent d'exporter a été offerte aux services publics avoisinants aux mêmes conditions qu'à l'exportation mais que ces services ont refusé les offres. Même si l'Office est d'avis que ce mécanisme d'offre est la façon la plus certaine de démontrer qu'un demandeur satisfait au deuxième critère à l'égard des prix, il ne peut pas contredire la proposition d'Hydro-Québec selon

- surplus to foreseeable Canadian requirements can be established without reference to (the export) price,
- no neighbouring utilities require the export product.

4.3 Price for equivalent service to Canadians

Paragraph 83(b) of the Act further directs the Board, on an application for a licence, to "...satisfy itself that the price to be charged by an applicant for power exported by him is just and reasonable in relation to the public interest;". The Governor in Council, legislating under the delegated authority of paragraph 85(1)(a) of the Act "for carrying into effect the purposes" of Part VI of the Act, which includes paragraph 83(b), has specified "information to be furnished by applicants for licences". Subparagraph 6(2)(z)(ii) of the Regulations specifies that one item of information which an applicant for a licence must furnish is "evidence to demonstrate that the price to be charged by the applicant for electric power and energy exported by him is just and reasonable in relation to the public interest, and in particular that the export price...would not be less than the price to Canadians for equivalent service in related areas...". It is clear that the Governor in Council would not have specified the above requirement unless the Board was to take into account the evidence it brought forth. Thus that evidence becomes part of the basis on which the Board satisfies itself that the export price is just and reasonable in relation to the public interest.

4.3.1 Board's Practice and Information Requirement

Traditionally, applicants for licences to export electricity have met the second price test by providing the Board with evidence showing that the electricity to be exported had been offered to neighbouring utilities on terms and conditions similar to those included in the proposed export contract but that the neighbouring utilities had refused such offers. Although, in the Board's view, this offer mechanism is the most certain way of demonstrating compliance with the second price test, the Board cannot disagree with Hydro-Québec's proposal that the offer mechanism is not necessarily

laquelle le mécanisme d'offre n'est pas nécessairement la seule façon de démontrer que l'on satisfait à ce critère. En réalité, dans le cas présent, l'Office a envoyé à maintes reprises à Hydro-Québec des demandes de renseignements en vue d'obtenir une preuve démontrant que le demandeur satisfait au deuxième critère à l'égard des prix mais il n'a cependant pas insisté pour obtenir une preuve des offres faites aux services publics avoisinants. L'Office a plutôt préféré permettre au demandeur de présenter sa cause comme il l'entendait.

4.3.2 Position d'Hydro-Québec

Hydro-Québec prétend que le deuxième critère à l'égard des prix ne doit pas s'appliquer dans ce cas-ci et que par conséquent on ne peut exiger d'elle une preuve pour satisfaire à cette exigence. La principale raison à l'appui de cette position du demandeur était que le deuxième critère à l'égard des prix, tel que formulé au sous-alinéa 6(2) z(ii), est illégal en soi.

L'argument d'Hydro-Québec selon lequel le sous-alinéa 6(2) z(ii) ne devrait pas être appliqué par l'Office en raison de son illégalité repose sur le fait que le deuxième critère à l'égard des prix a pour but et pour effet de toucher au commerce et aux échanges inter provinciaux d'électricité en exigeant une preuve démontrant que le prix à l'exportation n'est pas inférieur au prix "... des Canadiens ... dans des régions connexes,", c'est-à-dire dans les autres provinces. Hydro-Québec a fait valoir que cette exigence dépasse le champ de compétence conféré à l'Office par la Loi. Également, a soutenu le demandeur, le fait d'insister sur l'utilisation du mécanisme d'offre dépasserait le champ de compétence de l'Office étant donné qu'aucune disposition de la Loi n'a pour effet de donner à l'Office le pouvoir de fixer directement ou indirectement le prix de la puissance vendue sur le marché inter provincial ou d'obliger les provinces à négocier.

Dans l'alternative, le demandeur a fait valoir que puisque sa définition de "service équivalent", était la seule acceptable légalement, le critère dans ce cas-ci était impossible à appliquer et donc impossible à prouver.

Hydro-Québec a soutenu que l'expression "service équivalent", telle qu'utilisée au sous-alinéa 6(2) z(ii), doit signifier "valeur et quantité égales ou identiques du produit étant exporté". Selon le

the only way to demonstrate compliance with this test. In fact, in the present case, the Board repeatedly sent information requests to Hydro-Québec, asking for evidence relating to the second price test, but did not insist on proof that offers be made to neighbouring utilities. Rather, the Board preferred to let the Applicant make its case as it saw fit.

4.3.2 Hydro-Québec's Position

Hydro-Québec's position on the second price test was that it should not apply in this case and consequently no proof of compliance with the test could be exigible. The Applicant's reason for adopting this position was primarily that the second price test, as expressed in subparagraph 6(2)(z)(ii), is in itself illegal.

Hydro-Québec's argument that subparagraph 6(2)(z)(ii) should not be applied by the Board because it is illegal, is founded on the premise that both the purpose and effect of the second price test are to affect interprovincial trade and commerce in electricity by requiring evidence that the export price not be less than the price "... to Canadians ... in related areas.", that is, in other provinces. This, Hydro-Québec argued, goes beyond the Board's jurisdiction as conferred by the Act. So too, argued the Applicant, would the insistence on the use of the offer mechanism go beyond the Board's jurisdiction because nothing in the Act gives the Board the power, either directly or indirectly, to fix the price for power sold interprovincially or to force negotiations between provinces.

In the alternative, the Applicant argued that, given its definition of "equivalent service", which it contended was the only legally acceptable definition, the test was, in this case, impossible of application and therefore impossible of proof.

Hydro-Québec argued that the term "equivalent service" as used in subparagraph 6(2)(z)(ii) must mean "equal or identical value and quantity to the product being exported". In its view, in order to ap-

demandeur, pour que le deuxième critère à l'égard des prix puisse s'appliquer, il faut d'abord trouver au Canada un service égal à celui offert à l'exportation, c'est-à-dire que toutes les conditions ou les éléments du projet d'exportation peuvent se retrouver dans ce service. Hydro-Québec a prétendu que dans le cas à l'étude, on ne pourrait actuellement pas trouver un tel service au Canada et qu'il semblait peu probable qu'il puisse y en avoir un au cours de la durée du contrat. Le demandeur a reconnu qu'étant donné sa définition de service équivalent, il serait difficile d'imaginer qu'il pourrait exister un cas de service équivalent au Canada.

Hydro-Québec a en outre fait valoir que si l'Office était d'avis qu'il faudrait, dans ce cas-ci, satisfaire au deuxième critère à l'égard des prix, cet organisme ne devrait alors pas retenir les offres faites aux services publics avoisinants comme la preuve qu'un service satisfait au critère. En effet, cette façon de procéder serait injuste puisqu'elle obligerait les provinces à négocier, rendrait incertaines et pratiquement impossibles les négociations concernant des contrats d'exportation et forcerait Hydro-Québec à être "une espèce de 'buffer' ou une espèce de moyen de compenser pour les erreurs de planification des réseaux voisins". Cela aurait également pour effet de provoquer le transfert des revenus d'une province dans une autre.

4.3.3 Position des intervenants

Un grand nombre de parties ont soulevé la question de la validité, de l'applicabilité et des objectifs du deuxième critère à l'égard des prix.

Selon Maritime Electric Company, Limited (MECL), le sous-alinéa 6(2) z)(ii) est un règlement valide dont le but, qui est clairement exposé à l'alinéa 83 b) de la Loi, a trait aux prix d'exportation. Énergie Nouveau-Brunswick (Énergie N.-B.) a aussi soutenu que le règlement est juridiquement valide; elle a en outre établi un parallèle entre la présente cause et la cause MECL/La Commission d'énergie électrique du N.-B.¹ où la Cour fédérale d'appel a fait remarquer que la question en litige n'était pas

ploy the second price test, one must first find a service in Canada equal to the export, in the sense that all the conditions or elements of the export deal can be found in that service. Hydro-Québec took the position that, in this case, such a service could not be found now and it did not seem likely that one would be found during the term of the contract. The Applicant admitted that, given its definition of equivalent service, it would be hard to imagine that there would ever be a case where an equivalent service could be found in Canada.

Hydro-Québec further argued that, if the Board was of the view that the second price test should be complied with in this case, then the Board should not look to offers to neighbouring utilities as evidence of compliance because to do so would be unjust in that it would force negotiations between the provinces, it would render negotiations for export deals uncertain and virtually impossible, it would force Hydro-Québec to act as a "buffer" against neighbouring utilities' poor development plans, and it would have the effect of transferring revenues from one province to another.

4.3.3 Intervenors' Positions

Many parties addressed the question of the validity, applicability and objectives of the second price test.

Maritime Electric Company, Limited (MECL) argued that subparagraph 6(2)(z)(ii) is a validly enacted regulation, its purpose being in relation to export prices, a purpose clearly set out in paragraph 83(b) of the Act. New Brunswick Power (NB Power) also argued that the regulation is legally valid, drawing a parallel between this case and the MECL/The New Brunswick Electric Power Commission case¹ where, in its decision, the Federal Court of Appeal noted that the subject matter involved was not energy being negotiated inter-

1. La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick c. Maritime Electric Company, Limited et l'Office national de l'énergie, 6 août 1985, (C.féd.A.), non rapporté, A-418-85, par Mahoney J.

1. The New Brunswick Electric Power Commission v. Maritime Electric Company Limited and the National Energy Board, August 6th, 1985, (Fed.C.A.), unreported, A-418-85, per Mahoney J.

l'énergie négociée entre les provinces, mais l'énergie qu'Énergie N.-B. désirait exporter. Selon Nova Scotia Power Corporation, la discréction dont jouissent le gouverneur en conseil et l'Office est vaste et peut être exercée librement; de ce fait, une modalité dite de "première offre" serait juridiquement valide, quels qu'en soient les effets sur les échanges et le commerce inter provinciaux. Quant au ministre de l'Énergie de l'Ontario, il a lui aussi fait valoir que les objectifs de la modalité dite de "première offre", qui consistent à faire respecter les exigences des alinéas 83 a) et b) de la Loi, relèvent de la compétence de l'Office, quels qu'en soient les effets sur les échanges et le commerce inter provinciaux. Pour sa part, Ontario Hydro n'a pas fait d'observation sur la validité du deuxième critère à l'égard des prix, mais elle a déclaré que la cause devrait être traitée compte tenu des lois, règlements et politiques en vigueur et, par conséquent, que la modalité dite de "première offre" doit être appliquée. Le ministre de l'Énergie et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard a, quant à lui, simplement déclaré que l'énergie que veut exporter Hydro-Québec tombe sous le coup des contraintes de réglementation imposées dans la Loi et le Règlement.

MECL a en outre soutenu que l'Office n'a pas la compétence de soustraire Hydro-Québec à l'obligation de se conformer au deuxième critère à l'égard des prix pour deux raisons: premièrement, aux termes du paragraphe 6(2) du Règlement, l'Office doit obtenir certains renseignements sauf autorisation contraire de l'Office; toutefois, même si cette disposition laisse une certaine souplesse à l'Office pour établir ce qui est acceptable dans la présentation des documents exigés aux termes du paragraphe 6(2), elle ne lui permet pas de modifier les critères prévus dans le règlement promulgué par le gouverneur en conseil; deuxièmement, permettre à Hydro-Québec de se soustraire à l'application des dispositions non équivoques du sous-alinéa 6(2) z)(ii) serait aller à l'encontre de l'objet de l'alinéa 83 b) de la Loi. Énergie N.-B. a soutenu que même si l'Office pouvait se passer de faire respecter les exigences du deuxième critère à l'égard des prix, étant donné que ce critère découle de la politique gouvernementale et n'est pas simplement une règle établie par l'Office, le critère se doit d'être appliqué à moins qu'il existe des raisons importantes dans l'intérêt du public pour éviter de procéder de la sorte. Énergie N.-B. a en outre ajouté que rien ne différencie

provinciale but energy which NB Power was seeking to export. Nova Scotia Power Corporation argued that the Governor in Council and the Board had such a broad and unfettered discretion that a first offer condition would be legally valid, regardless of whether interprovincial trade and commerce were affected or not. So, too, did the Minister of Energy for Ontario argue that both objectives of the first offer procedure, that is to ensure compliance with the requirements of paragraphs 83(a) and (b) of the Act, are objectives within the Board's statutory jurisdiction whether or not they incidentally affect interprovincial trade and commerce. Ontario Hydro did not comment on the validity of the second price test but stated that the case should be dealt with on the basis of existing legislation, regulation and policies, and accordingly the first offer procedure should be complied with. The Minister of Energy and Forestry of the Province of Prince Edward Island simply stated that the energy sought to be exported by Hydro-Québec is subject to the regulatory constraints imposed by the Act and the Regulations.

MECL further argued that it is beyond the Board's jurisdiction to relieve Hydro-Québec from compliance with the second price test for two reasons: first, the Board's information requirements under subsection 6(2) of the Regulations require that certain information be provided "unless otherwise authorized;" however, while this proviso allows the Board some flexibility in establishing what is acceptable in the presentation of the material required by subsection 6(2), it does not enable the Board to change the tests promulgated by the Governor in Council in the Regulations; second, to give relief from the substantive provisions of subparagraph 6(2)(z)(ii) would be to defeat the purpose of paragraph 83(b) of the Act. NB Power argued that even if the Board could dispense with the requirements of the second price test, since the test was a reflection of government policy and not merely a rule of the Board's, the test must be followed unless there are cogent reasons why it is in the public interest to avoid it. NB Power further argued that nothing distinguishes this case in such a way as to make the first offer test inapplicable. In any event, parties argued, the Board should not, at this time, depart from its long-established practice of requiring a first offer in satisfaction of the second price test.

suffisamment le présent cas pour que la modalité de la "première offre" ne puisse s'appliquer. Quoi qu'il en soit, les parties ont soutenu que l'Office ne devrait pas pour l'instant s'éloigner de la pratique depuis longtemps établie d'exiger une première offre pour satisfaire au deuxième critère à l'égard des prix.

Plusieurs parties ont fait des observations sur le sens attribué par Hydro-Québec à la notion de "service équivalent" dans le contexte du sousalinéa 6(2) z)(ii) du Règlement. Exception faite du procureur général de la province de Québec qui partageait l'avis d'Hydro-Québec, ces parties ont rejeté le point de vue d'Hydro-Québec sur cette question, le jugeant incompatible avec le but du Règlement. En outre, la plupart ont affirmé que le fait d'accepter la position d'Hydro-Québec rendrait le Règlement inopérant étant donné qu'il n'y aurait jamais de cas auquel il s'appliquerait. Selon MECL, en acceptant la définition d'Hydro-Québec, l'Office manquerait dans l'exercice de sa jurisdicition du fait d'une erreur de droit.

Énergie N.-B. a fortement incité l'Office à retenir le sens donné à l'expression de "service équivalent" dans la décision rendue en janvier 1985 dans le cas de Maritime Electric; l'Office avait alors décidé que deux services sont équivalents lorsque le service est le même, physiquement parlant, et qu'il n'y a pas de différence importante entre les coûts engagés par le fournisseur ou les efforts déployés par celui-ci pour fournir le service à l'un ou l'autre des clients. Énergie N.-B. a déclaré que la position d'Hydro-Québec sur le second critère à l'égard des prix n'a pas de sens, qu'elle n'est pas conforme aux décisions prises antérieurement par l'Office qui a eu à trancher la question, qu'elle n'est pas conforme à la politique énergétique canadienne, qu'elle n'est juridiquement pas défendable compte tenu de la déclaration faite par la Cour fédérale d'appel que la discréption dont jouit l'Office pour ne pas appliquer le critère est extrêmement limitée (sauf dans des circonstances exceptionnelles) et qu'elle ne tient pas compte du rejet par la Cour des arguments présentés par Énergie N.-B. dans la cause MECL/La Commission d'énergie électrique du N.-B., arguments selon lesquels l'évaluation de ce qui est considéré comme un service équivalent peut être fondée sur des valeurs économiques différentes.

Étant donné que MECL estime que l'exigence quant au "service équivalent" que comporte le

Many parties commented on the meaning attributed by Hydro-Québec to "equivalent service" in the context of subparagraph 6(2)(z)(ii) of the Regulations. All who did, except for the Attorney General for the Province of Quebec who agreed with Hydro-Québec, rejected Hydro-Québec's views on this issue as being incompatible with the purpose of the regulation. In addition, most argued that to accept Hydro-Québec's position would be to render the regulation of no effect because there could never be a case to which it would apply. If the Board accepted Hydro-Québec's definition, argued MECL, the Board would be failing to exercise its jurisdiction based on an error of law.

NB Power urged the Board to apply the meaning given to "equivalent service" in the Board's Maritime Electric decision of January 1985 when the Board decided that two services are equivalent where the service is the same from a physical point of view and there is no significant difference in cost or effort to the supplier in providing the service to either of the customers. NB Power stated that Hydro-Québec's position on the second price test does not make sense, is inconsistent with previous pronouncements made by the Board when faced with the issue, is inconsistent with Canadian energy policy, is legally insupportable in face of the Federal Court of Appeal's statement that the Board's discretion to depart from the test is extremely limited (being available only in exceptional circumstances), and ignores the Court's rejection of NB Power's argument in the MECL/The New Brunswick Electric Power Commission case that an evaluation of what constitutes equivalent service can be based on different economic values.

Given its view that the only reason for the qualification "equivalent service", as it appears in the

critère vise uniquement à faire en sorte que des éléments semblables soient comparés pour établir si le prix à l'exportation serait moindre que le prix offert aux Canadiens, MECL a suggéré d'adopter la définition de service équivalent qui suit: un service fourni à deux ou plusieurs clients est équivalent s'il présente des caractéristiques physiques et techniques semblables comme c'est le cas de la puissance livrée en quantité industrielle suivant les tensions de transport¹ et qu'il est par conséquent assez comparable. La quantité ne devrait jamais intervenir à toutes fins pratiques dans la détermination de l'équivalence.

MECL a en outre soutenu qu'étant donné que le but du deuxième critère à l'égard des prix est d'éviter de procurer aux Américains des avantages refusés aux Canadiens, le prix équivalent au prix à l'exportation devrait alors être fondé non pas sur la valeur de la transaction d'exportation pour l'exportateur, mais sur le coût de la transaction pour l'acheteur américain. En d'autres termes, il serait approprié d'ajuster le prix à l'exportation pour tenir compte de tout avantage fourni par l'exportateur pour lequel il doit faire des déboursés qui sont réellement quantifiables et ordinair-ement marginaux.

4.3.4 Motifs de la décision

L'Office n'accepte pas l'argument principal d'Hydro-Québec selon lequel le deuxième critère à l'égard des prix ne devrait pas être appliqué parce que son but et son effet se rapportent à des objets qui ne sont pas de la compétence de l'Office. L'Office est d'avis que le but et l'effet de l'exigence selon laquelle le prix à l'exportation ne doit pas être moindre que le prix fait aux Canadiens pour un service équivalent ne visent pas le commerce interprovincial, mais plutôt à s'assurer que le prix à l'exportation est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt du public. Il est sans contredit dans le mandat de l'Office, lequel mandat est précisé à l'alinéa 83 b) de la Loi, de s'assurer que le prix fixé par un demandeur pour l'énergie qu'il exporte est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt du public. De l'avis de l'Office, le fait que l'application du deuxième critère à l'égard des prix, que ce soit au moyen du mécanisme d'offres ou de toute autre

test, is to ensure that, when establishing whether the export price would be less than the price to Canadians, "like is compared with like", MECL suggested that the following definition of equivalent service be adopted: a service to two or more customers is equivalent if it is physically and technically similar in its characteristics as bulk power being delivered at transmission voltages,¹ and therefore fairly comparable. Quantity would rarely, if ever, have anything to do with the determination of equivalence.

MECL further argued that, since the purpose of the second price test is to avoid conferring advantages on the U.S. that are being withheld from Canadians, then an equivalent to the export price ought to be based not on the value of the export deal to the exporter but on the cost of the deal to the U.S. purchaser. This means that it would be appropriate to adjust the export price to take into account any benefit provided by the export customer which cost the export customer something to provide in terms of actually quantifiable and ordinarily incremental costs.

4.3.4 Reasons for Decision

The Board does not accept Hydro-Québec's primary argument that the second price test should not be applied because its purpose and effect are directed to objects outside the Board's jurisdiction. It is the Board's view that the purpose and effect of the requirement that the export price not be less than the price to Canadians for equivalent service are directed not towards interprovincial trade and commerce but rather towards ensuring that the export price is just and reasonable in relation to the public interest. It is unquestionably within the Board's mandate, as specifically set out in paragraph 83(b) of the Act, to satisfy itself that the price to be charged by an applicant for power exported by him is just and reasonable in relation to the public interest. In the Board's view, the fact that compliance with the second price test, whether it be by way of the offer mechanism or by some other means, may affect dealings between interconnected electrical utilities from adjoining provinces cannot

1. L'éventail des services de puissance livrée en quantité industrielle va de la capacité garantie à l'énergie interruptible ou d'économie.

1 The range of bulk power services varies from firm power or capacity at one end of the range to interruptible or economy energy at the other end.

façon, puisse affecter les transactions entre les services canadiens d'électricité interconnectés des provinces voisines n'enlève rien à la compétence de l'Office ou ne peut dissuader celui-ci d'assumer les responsabilités qui lui ont été confiées aux termes de la Partie VI de la Loi.

L'Office n'accepte pas non plus l'autre argument du demandeur selon lequel, même si le deuxième critère à l'égard des prix est juridiquement valide, il ne peut être appliqué et encore moins est-il possible de s'y conformer dans le cas présent étant donné qu'il n'est pas possible de trouver un service équivalent au Canada pour comparer le prix proposé à l'exportation. L'Office estime que l'interprétation donnée par le demandeur à la notion de "service équivalent" est tellement étroite qu'elle mène à la conclusion absurde que l'élément d'intérêt public que le sous-alinéa 6(2)z)(ii) vise à protéger resterait à tout jamais lettre morte. L'Office doit prendre pour acquis que le gouverneur en conseil n'a pas adopté un règlement qui ne peut être appliquée.

Selon l'Office, pour que le règlement revête quelque sens que ce soit, l'expression "service équivalent" doit être interprétée non pas comme voulant dire "service égal" ou "service identique", mais plutôt "service comparable" ou "service correspondant", c'est-à-dire, que les deux services doivent être considérés comme étant de qualité comparable ou correspondante du point de vue physique et technique, et qu'il ne doit pas y avoir de différences importantes entre les coûts nets de l'exportateur éventuel compte tenu des différences de coûts pour fournir les deux services.

L'Office n'accepte pas la position d'Hydro-Québec que le second critère à l'égard des prix ne devrait pas ou encore, ne peut pas être appliqué, pour évaluer sa demande de licence d'exportation d'énergie.

Même si l'Office estimait que, juridiquement parlant, il avait la discrétion voulue soit pour ne pas tenir compte du deuxième critère à l'égard des prix ou pour accepter le sens attribué par Hydro-Québec à l'expression "service équivalent", il n'est pas convaincu qu'il existe dans le cas présent des circonstances exceptionnelles qui pourraient l'amener à agir de la sorte.

oust the Board's jurisdiction or dissuade the Board from carrying out its statutory responsibilities under Part VI of the Act.

Neither does the Board accept the Applicant's alternative argument that, even if the second price test is legally valid, it cannot be applied or complied with in this case because it is not possible to find an equivalent service in Canada against which to assess the proposed export price. It is the Board's view that the interpretation given by the Applicant to "equivalent service" is so narrow as to lead to the absurd conclusion that the element of the public interest which subparagraph 6(2)(z)(ii) seeks to protect could never be satisfied. The Board must assume that the Governor in Council has not enacted a regulation incapable of application.

It is the Board's view that, in order for the regulation to have any sense, "equivalent service" must be read not as "equal service" or "identical service" but as "comparable service" or "corresponding service" - that is the two services being looked at must be of a comparable or corresponding quality from a physical and technical point of view, and there must be no significant difference in net cost to the would-be exporter taking into account differences in costs of providing the two services.

In summary, the Board does not accept Hydro-Québec's position that the second price test should not or alternatively cannot be applied in the assessment of its application for a licence to export power.

Even if the Board considered that, legally, it enjoyed the discretion either to disregard the second price test, or to accept the meaning attributed by Hydro-Québec to the term "equivalent service", the Board has not been convinced that there are any unusual circumstances in this case which would lead it to do so.

4.4 Utilisation du mécanisme d'offre afin de "sauver" la demande

Un certain nombre d'intervenants ont suggéré de "sauver" la demande en fixant une condition relative à l'offre dans la licence d'exportation. Les positions du demandeur, des intervenants et de l'Office sur cette question sont présentées dans les parties suivantes.

4.4.1 Position d'Hydro-Québec

Selon Hydro-Québec, il n'est pas possible d'utiliser une condition relative à l'offre pour "sauver" la demande étant donné, comme il en a été question à la partie 4.3.2, qu'Hydro-Québec estime que le sous-alinéa 6(2) z(ii) du Règlement est invalide et que l'utilisation du mécanisme d'offre n'est pas de la compétence de l'Office.

Dans l'alternative, si l'Office n'accepte pas les vues d'Hydro-Québec sur le deuxième critère à l'égard des prix et l'utilisation du mécanisme d'offre, Hydro-Québec estime qu'une condition relative à l'offre ne devrait pas être imposée pour les raisons exposées à la partie 4.3.2.

4.4.2 Position des intervenants

La plupart des intervenants étaient d'avis que la demande pourrait être "sauvée" en faisant une première offre aux services publics canadiens économiquement accessibles avec des conditions semblables à celles contenues dans le contrat d'exportation. Ils estimaient que l'Office devrait inclure une condition relative à la première offre dans la licence autorisant l'exportation. Toutefois, Nova Scotia Power Corporation a fait valoir qu'une licence ne devrait pas être délivrée tant qu'Hydro-Québec n'aurait pas fourni les preuves supplémentaires voulues pour montrer que la demande d'exportation satisfait aux critères à l'égard des excédents et des prix; le demandeur pourrait satisfaire aux critères à l'égard des excédents en faisant des offres aux services publics canadiens économiquement accessibles. Tous les intervenants devraient avoir la possibilité d'examiner les preuves supplémentaires à l'occasion d'une audience publique.

Newfoundland and Labrador Hydro et le procureur général de la province de Terre-Neuve étaient d'avis que la demande ne pouvait pas être

4.4 Use of Offer to Cure Application

A number of intervenors suggested that the application could be "cured" by the inclusion of an offer condition in the export licence. The positions of the Applicant, the intervenors, and the Board on this matter are described in the following sections.

4.4.1 Hydro-Québec's Position

Hydro-Québec's position was that an offer condition could not be used to "cure" the application since, as discussed in section 4.3.2, it was Hydro-Québec's view that subparagraph 6(2)(z)(ii) is illegal and the use of the offer mechanism goes beyond the Board's jurisdiction.

In the alternative, if the Board did not accept Hydro-Québec's views on the second price test and the use of the offer mechanism, Hydro-Québec's position was that an offer condition should not be imposed for the reasons set out in section 4.3.2.

4.4.2 Intervenors' Positions

Most intervenors were of the view that the application could be "cured" by making a first offer to economically accessible Canadian utilities having terms similar to those included in the export contract. They felt that the Board should include such a first offer condition in the licence authorizing the export. However, the Nova Scotia Power Corporation argued that a licence should not be issued before Hydro-Québec first provided the additional evidence needed to demonstrate that the export application satisfied the surplus and second price tests; the Applicant could satisfy the surplus test by making offers to economically accessible Canadian utilities. All intervenors should be then given an opportunity, through a public hearing, to examine that additional evidence.

Both Newfoundland and Labrador Hydro and the Attorney General for the Province of Newfoundland were of the view that the application could not be cured by a first offer condition and should only

sauvée par l'ajout d'une condition relative à une première offre et qu'elle ne devrait être approuvée qu'une fois que l'Office aurait reçu les preuves indiquant qu'Hydro-Québec a fait un effort réel pour négocier avec Terre-Neuve sur la façon de répondre aux besoins énergétiques de cette province, lesquels besoins, d'après ces parties, étaient des besoins canadiens raisonnablement prévisibles au sens de l'alinéa 83 a) de la Loi.

4.4.3 Motifs de la décision

L'Office a pris en considération la suggestion selon laquelle la demande pourrait être "sauvée" en fixant une condition relative à la première offre, c'est-à-dire, que l'Office, malgré qu'il ait conclu que la preuve présentée par Hydro-Québec sur l'excédent et les prix est insuffisante, ferait droit à la demande en délivrant une licence comportant une condition relative à une première offre pour s'assurer qu'Hydro-Québec satisfait aux exigences fixées dans la Loi et le Règlement quant à l'excédent et aux prix.

L'Office est d'avis qu'un demandeur, en utilisant le fardeau de preuve en matière civile c'est-à-dire la prépondérance des probabilités, doit convaincre l'Office que l'électricité qu'il compte exporter est excédentaire par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles au Canada et qu'elle sera exportée à un prix juste et raisonnable en fonction de l'intérêt du public, afin d'obtenir une licence aux termes de la Partie VI de la Loi. En d'autres termes, l'Office doit tirer des conclusions favorables sur l'excédent et les prix avant de délivrer une licence. L'Office n'a pas été en mesure de tirer de telles conclusions dans le cas présent et donc se trouve dans l'impossibilité de délivrer une licence conditionnelle.

be granted after the Board had received evidence to show that Hydro-Québec had made a real effort to negotiate with Newfoundland on how to meet Newfoundland's energy requirements which, according to these parties, were reasonably foreseeable Canadian requirements within the meaning of paragraph 83(a) of the Act.

4.4.3 Reasons for Decision

The Board has considered the suggestion that the application could be "cured" by way of a first offer condition - that is that the Board, despite its finding that the evidence submitted by Hydro-Québec on surplus and price is deficient, would grant the application by issuing a licence with a first offer condition designed to ensure that the surplus and price requirements set out in the Act and Regulations are met.

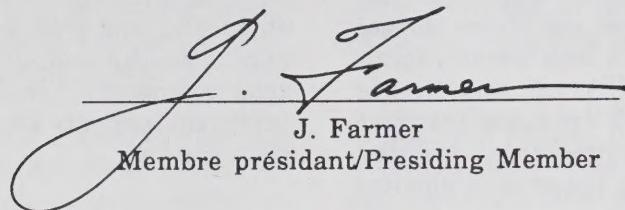
It is the Board's view that an applicant, using the balance of probabilities standard of proof, must satisfy the Board that the electricity it proposes to export is surplus to reasonably foreseeable requirements for use in Canada and is to be exported at a just and reasonable price in relation to the public interest in order to obtain a licence under Part VI of the Act. In effect, the Board must make favourable findings on surplus and price before a licence can be issued. The Board has not been able to make such findings in this case and therefore cannot issue a conditional licence.

Chapitre 5 Décision

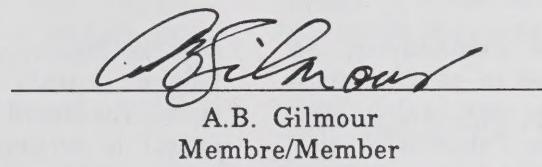
Les chapitres qui précèdent constituent nos Motifs de décision ainsi que notre décision en l'espèce.

Chapter 5 Disposition

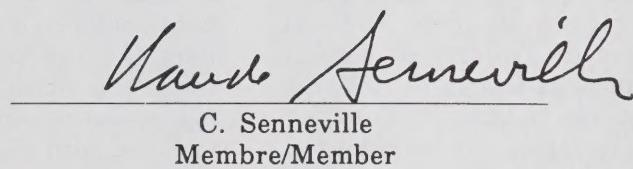
The foregoing chapters constitute our Reasons for Decision and our Decision on this matter.



J. Farmer
Membre président/Presiding Member



A.B. Gilmour
Membre/Member



C. Senneville
Membre/Member

Ottawa, Canada
Mai/May 1987

